

Campaign finance in den USA

Filzmaier, Peter; Plasser, Fritz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Filzmaier, P., & Plasser, F. (2002). Campaign finance in den USA. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(1), 41-59. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59877>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Campaign Finance in den USA

Die USA stellen einen exemplarischen Fall für exponentiell steigende Wahlkampfausgaben, fragwürdige Finanzierungspraktiken und ein de facto kollabiertes Regelungssystem dar. Anhand der aktuellen Diskussion um die Wahlkampffinanzierung werden drei Problemerspektiven angesprochen: Erstens geht es um die Erforschung der Ursachen des steigenden Kapitalbedarfs kompetitiver Wahlkämpfe in den USA als Musterbeispiel einer Teledemokratie. Aus demokratietheoretischer Sicht zu diskutieren sind zweitens die aus finanziellen Wettbewerbsnachteilen resultierenden Konsequenzen eines verzerrten demokratischen Wettbewerbs. Finanz- und kapitalstarke Wettbewerber werden begünstigt, Personen und Gruppen, die über keine hinreichende Unterstützung finanzstarker Interessenlagen verfügen, werden zu chancenlosen Außenseitern gemacht. Die fortschreitende Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Interessen führt zu Abhängigkeiten gewählter Amtsträger und erhöhter Korruptionsanfälligkeit. Drittens erfolgt eine kritische Auseinandersetzung mit der geltenden Regelungslage, um die Transparenz und Chancengleichheit des demokratischen Wettbewerbs sicherzustellen. Reformen zur Beseitigung bestehender Defizite des aktuellen Rechts werden abschließend dargestellt.

Ein linearer Anstieg der Wahlkampfausgaben, fragwürdige Finanzierungspraktiken und lückenhafte gesetzliche Regelungen werden in zahlreichen Demokratien als vorrangige Probleme der Wahlkampffinanzierung gesehen, wobei sich in der aktuellen Diskussion drei unterschiedliche Problemerspektiven abzeichnen. Aus analytischer Sicht geht es erstens um die Erforschung der Ursachen des steigenden Kapitalbedarfs kompetitiver Wahlkämpfe. Dabei werden tiefreichende Veränderungen der politischen Wettbewerbspraxis in medienzentrierten Demokratien ausgesprochen, die mit den Stichworten Professionalisierung des Wahlkampfmanagements, Kosten für externe Berater und aufwendige Dienstleistungen zur Planung und Durchführung zielgruppenorientierter politischer Marketing- und Werbeoperationen nur angedeutet werden können.

Die aus finanziellen Wettbewerbsnachteilen resultierenden Konsequenzen eines verzerrten demokratischen Wettbewerbs, der finanz- und kapitalstarke Wettbewerber begünstigt, Personen und Gruppen, die über keine hinreichende Unterstützung finanzstarker Interessenlagen

verfügen, zu chancenlosen Außenseitern macht und durch die fortschreitende Verflechtung politischer und wirtschaftlicher Interessen zu fragwürdigen Abhängigkeiten gewählter Amtsträger bzw. erhöhter Korruptionsanfälligkeit führt, bilden zweitens den Mittelpunkt demokratietheoretischer Untersuchungen problematischer Finanzierungspraktiken.

Kritische Auseinandersetzungen mit der geltenden Regelungslage, den gesetzlichen Auflagen, Kontrollen und Maßnahmen, die Transparenz und Chancengleichheit des demokratischen Wettbewerbs sicherzustellen, stehen im Fokus des dritten Diskussionsstranges, der sich mit Reformen zur Beseitigung bestehender Defizite der geltenden Rechtslage auseinandersetzt. Die Einführung, Neuregelung bzw. Ausweitung der Wahlkampffinanzierung aus öffentlichen Mitteln, gesetzliche Verbote bestimmter Finanzierungspraktiken, schärfere Kontrollen der Mittelverwendung, Ausgabenbeschränkungen und verschärfte öffentliche Rechenschaftspflicht stehen für zentrale Problemfelder der aktuellen Regelungsdiskussion, die derzeit in zahlreichen Ländern geführt wird (Alexander

2000; Nassmacher 2001; Pinto-Duschinsky 2002).

Einen exemplarischen Fall für exponentiell steigende Wahlkampfausgaben, fragwürdige Finanzierungspraktiken und ein de facto kollabiertes Regelungssystem stellen die USA dar, deren demokratische Wettbewerbspraxis von Kritikern pointiert mit dem Begriff „*checkbook democracy*“ bezeichnet wird. Darunter versteht Darrell M. West (2000, 7) „a form of government in which money has hijacked the campaign process. It is a system characterized by large contributions, secret influence, citizen cynicism, weak public representation, and increasingly unaccountable elected officials“. Die „Scheckbuch-Demokratie“ bezieht sich auf die zentrale Bedeutung finanzieller Ressourcen und kapitalstarker Geldgeber für wahlpolitische Erfolge, die Tatsache, dass mittlerweile rund die Hälfte des verfügbaren Zeitbudgets von Kongressabgeordneten für das Spendensammeln und Kontakte mit potenziellen Geldgebern verwendet wird (Bartels/Vavreck 2000, 227), die steigende Abhängigkeit von Kongress- und Präsidentschaftskandidaten von kapitalstarken Interessengruppen (Lewis 2000), die Transformation der nationalen Parteiorganisationen in Plattformen für die Aufbringung und Verteilung direkter Spendenmittel (*hard money*) und indirekter Zuwendungen (*soft money*) an Kongress- und Präsidentschaftskandidaten, schließlich den definitiven Kollaps eines in sich widersprüchlichen, hyperkomplexen Regulierungssystems (Wickel 2001), das von Kandidaten und deren Rechtsberatern variantenreich umgangen wird.

Dazu kommt erschwerend, dass die USA zu den wenigen traditionellen Demokratien zählen, in denen Parlamentswahlkämpfe ausschließlich privat finanzierte Unternehmungen darstellen. Amerikanische Kongress- und Senatswahlkämpfe werden nicht aus öffentlichen Mitteln gefördert. Staatliche Parteienfinanzierung ist in den USA ebenso unbekannt wie indirekte Subventionen in Form ermäßigter Posttarife, Nutzung öffentlicher Einrichtungen bzw. Gratis-Sendezeiten für die Verbreitung von Werbebotschaften, wie sie etwa in Großbritannien, wo es wie in den USA keine öffentliche Wahlkampffinanzierung gibt, politischen Parteien bei

Unterhauswahlen zur Verfügung gestellt werden.

Praxis, Probleme und Reformnotwendigkeiten der US-amerikanischen Wahlkampffinanzierung stehen im Mittelpunkt dieses Beitrages, der sich dem Thema in drei Teilen annähert. Nach einer analytischen Diskussion der institutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen der Finanzierung von Wahlkämpfen in den USA werden im zweiten Teil aktuelle Trends auf institutionelle (Defizite der Regulierungspraxis) bzw. strategische Ursachen (Imperative des US-amerikanischen Wahlkampfstils) untersucht. Im dritten und abschließenden Teil werden zentrale Ansätze der aktuellen Reformdiskussion und deren Realisierungschancen bewertet. Der Fokus des Beitrages konzentriert sich auf das Präsidentschafts- und Kongresswahljahr 2000, das exemplarisch die vielschichtigen Konsequenzen eines *money- and media driven campaigning* für Transparenz und Substanz des demokratischen Wettbewerbs vor Augen führt.

1. Das System der Wahlkampffinanzierung

Bereits die Überblicksliteratur zur Wahlkampffinanzierung (*Campaign Finance*) in den USA (Alexander 1992; Sorauf 1992; Corrado et al. 1997; Corrado 2000a; West 2000; Koole/Nassmacher 2001 u. a.) ist durch eine Fülle von Details gekennzeichnet. Historische und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, gegenwärtige Gesetze, höchstgerichtliche Entscheidungen des U.S. Supreme Court, bzw. die Vielfalt der Akteure (Kandidaten¹, Parteien, *Political Action Committees/PACs* usw.) sowie gesetzunabhängige Entwicklungen – siehe als Beispiel das i. d. F. beschriebene Phänomen des *issue advocacy* – resultieren in komplexen Zusammenhängen, die für die Öffentlichkeit weder transparent noch nachvollziehbar sind.

Bundesgesetze über die Wahlkampffinanzierung in den USA gelten für Präsidentschafts- und Kongresswahlen, während differierende Regelungen in den 50 Einzelstaaten (siehe für einen Überblick Thompson/Moncrief 1998) selbst für Experten kaum noch überschaubar

sind. Grundlage der Wahlkampffinanzierung auf Bundesebene ist der *Federal Election Campaign Act (FECA)* aus dem Jahr 1971, der – mittlerweile mehrfach ergänzt und erweitert, u. a. 1974, 1976 und 1979 – insbesondere folgende Aspekte regelt:

- Transparenz und Offenlegung von Wahlkampfspenden aus privaten Quellen
- Beschränkungen von Wahlkampfspenden und -ausgaben
- Öffentliche Wahlkampffinanzierung

Ursprüngliche Zielsetzung des Gesetzes war, den Einfluss weniger finanzstarker Geldgeber auf den Präsidentschafts- und Kongresswahlkampf zu verringern. Kandidaten sollten nicht wohlhabenden Einzelpersonen oder einem Wirtschaftsunternehmen ihre Nominierung und Wahl verdanken bzw. von diesen abhängig sein. Tatsächlich führen die Spendenlimits und eine Veröffentlichungspflicht zunächst zu einer Verbreiterung des Spektrums von Geldgebern. Gleichzeitig kam es jedoch seitens der Geldgeber (Unternehmen, Interessengruppen und Einzelpersonen) sowie der Empfänger (Politiker und Parteien) zu systematischen Taktiken zur Umgehung der gesetzlichen Beschränkungen und zur gezielten Ausnutzung der zahlreichen Schlupflöcher eines hyper-komplexen Regelwerkes.

Die Kandidaten, die Wahlkampfkomitees der Parteien sowie sämtliche PACs haben regelmäßige Berichte ihrer Wahlkampffinanzierung an die Bundeswahlbehörde (*Federal Election Commission/FEC*) zu übermitteln, die als Konsequenz der *Watergate*-Affäre 1974 gegründet wurde, nachdem 1972 ein Großteil der Wahlkampfspenden nicht angegeben worden war. Kandidaten müssen alle Zuwendungen von Einzelpersonen, Parteien und PACs sowie alle Ausgaben von mehr als 200 US-Dollar offenlegen. Demokratiethoretische Grundlage ist die Annahme, dass WählerInnen über die Höhe und Herkunft der Geldmittel von Politikern bzw. Kandidaten informiert sein müssen, um das Verhalten des Politikers – etwa in Abstimmungen im Kongress – und ihn unterstützende Interessengruppen beurteilen zu können. Dadurch soll eine rationale Wahlentscheidung ermöglicht werden, die auf Sachinformation beruht.

Für Wahlkampfspenden bestehen im Detail u. a. folgende Vorschriften und Einschränkungen:

- *Political Action Committees (PACs)* dürfen jährlich einem Kandidaten im Wahlkampf (Vor-, Haupt- und allfällige Sonderwahlen werden gesondert ausgewiesen) nicht mehr als 5.000 US-Dollar und einem nationalen Parteikomitee nicht mehr als 15.000 US-Dollar zur Verfügung stellen. Umgehungsgeschäfte sollen dadurch ausgeschlossen werden, dass PACs sich auch wechselseitig höchstens 5.000 US-Dollar spenden dürfen. Zugleich können PACs im Kalenderjahr 5.000 US-Dollar von Einzelpersonen oder Parteikomitees erhalten.²
- Einzelpersonen dürfen jährlich einem Kandidaten nicht mehr als 1.000 US-Dollar und in Summe nicht mehr als 25.000 US-Dollar spenden.
- Für sonstige (politische) Interessengruppen gelten unterschiedliche Regelungen, die von der jeweiligen Zielsetzung und den Aufgabengebieten der Gruppe abhängig sind.
- Wirtschaftlichen Interessenverbände – etwa Unternehmen und Gewerkschaften – ist die direkte Wahlkampffinanzierung verboten (*corporate money*). Das Urteil des U.S. Supreme Courts im Fall *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce* erklärte 1990³ solche – im Vergleich zu Einzelpersonen und politischen Interessengruppen besonderen und daher ungleichen – Beschränkungen für verfassungskonform. Als Begründung wurde auf eine „Korruption“ im politischen Bereich verwiesen, weil im Unterschied zu privaten Wahlkampfspenden die ökonomischen Ressourcen von Unternehmen keine öffentliche Unterstützung politischer Meinungen widerspiegeln und daher eine Wettbewerbsverzerrung bedingen. Wenig überraschend wurden PACs daher primär von Vertretern der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerinteressen gegründet. Die Abbildung der führenden PACs als Geldgeber in der Wahlperiode 1999/2000 zeigt, dass es sich vorwiegend um Gewerkschaften als die eigentlichen „Erfinder“ von PACs und Unternehmen bzw. Branchengruppen – siehe das Beispiel der *Teamsters Union*, der *United Auto Workers (UAW)* und

der *National Auto Dealers Association (NADA)* – sowie Berufsvertretungen (*Association of Trial Lawyers of America/ATLA* und *American Medical Association/AMA*) handelt.

- Wahlkampfspenden von ausländischen Organisationen bzw. Personen, die keine StaatsbürgerInnen der USA sind, wurden mit dem Argument, dass keine Beeinflussung des politischen Prozesses in den USA von außen erfolgen darf, verboten.

Seit den Wahlen 1976 gibt es für Präsidentschaftskandidaten eine öffentliche Wahlkampffinanzierung, welche die demokratietheoretischen Ideale der ökonomischen Unabhängigkeit und Chancengleichheit von Kandidaten sichern soll (Corrado 1993). Das US-amerikanische Finanzministerium verwaltet einen Fonds, in den US-amerikanische SteuerzahlerInnen bei ihrer jährlichen Steuerleistung einen Betrag von drei US-Dollar einzahlen können (*tax checkoff*). Wer in den Vor- und/oder Hauptwahlen öffentliche Wahlkampfmittel akzeptiert, ist jedoch an die oben erwähnten Beschränkungen gebunden. Auch dürfen neben der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel maximal 50.000 US-Dollar aus dem Privatvermögen verwendet werden.

Ein Verzicht auf öffentliche Mittel ermöglicht hingegen – als durch das höchstgerichtliche Urteil *Buckley vs. Valeo* 1976 gesichertes Recht⁴ – den unbeschränkten Einsatz des Privat-

vermögens (oder auch von aus Krediten geborgten Geldern).⁵ Eine Ausweitung der öffentlichen Wahlkampffinanzierung würde daher, weil in jedem Fall betragsmäßig limitiert, die Korrelation von Reichtum und politischen Erfolgchancen vermögender Quereinsteiger verstärken.

Für Präsidentschaftswahlen gelten folgende Regelungen: In den Vorwahlen entspricht die öffentliche Wahlkampffinanzierung dem privaten Spendenaufkommen, wobei allerdings von Einzelpersonen lediglich 250 von möglichen 1.000 US-Dollar in die Berechnung miteinbezogen werden (*matching fund program*). Zusätzlich müssen für den Erhalt der öffentlichen Mittel in 20 Staaten jeweils zumindest 5.000 US-Dollar an gerechneten Wahlkampfspenden (*matchable contributions*) lukriert werden. Dadurch wird die Position von Favoriten verbessert bzw. von Außenseitern verschlechtert. Präsidentschaftskandidaten, die das öffentliche Finanzierungssystem in Anspruch nehmen, dürfen während der Vorwahlsaison maximal 40,5 Millionen US-Dollar – Stand Wahljahr 2000 – ausgeben.

Für den eigentlichen Wahlkampf, d. h. nach den parteiinternen Vorwahlen, beziehen die von den Hauptparteien (Demokraten, Republikaner und *Reform Party*) nominierten Präsidentschaftskandidaten Geld durch die FEC, das ihre Wahlkampfausgaben decken soll (*block grants*).

Abbildung 1: Top Political Action Committees (PACs) 1999/2000

PAC	Gesamtspenden (in US-Dollar)
National Association of Realtors	3.423.441
Association of Trial Lawyers of America	2.661.000
American Federation of State, County and Municipal Employees	2.590.074
Teamsters Union	2.565.495
National Auto Dealers Association	2.498.700
International Brotherhood of Electrical Workers	1.470.125
Laborers Union	1.255.900
Machinists and Aerospace Workers Union	2.188.138
United Auto Workers	2.155.050
American Medical Association	2.031.354

Quelle: *Center for Responsive Politics (CRP)*. Verfügbar unter <http://www.opensecrets.org>.

Wird das Geld akzeptiert, darf im Wahlkampf – d. h. ab dem Zeitpunkt der offiziellen Nominierung der Kandidaten auf den Bundesparteitagen, die im Juli/August stattfinden – keine höhere Summe ausgegeben werden. 1996 betrug diese Summe jeweils 61,8 Millionen US-Dollar, im Jahr 2000 haben George W. Bush jr. und Al Gore als Kandidaten der Hauptparteien jeweils 67,5 Millionen US-Dollar erhalten.

Kandidaten von Drittparteien können nach der Wahl, wenn sie mehr als fünf Prozent der Stimmen erreicht haben, eine Rückerstattung von Wahlkampfausgaben beantragen. Realiter verstärkt diese Regelung die Chancenlosigkeit von Kandidaten der Drittparteien und von unabhängigen Bewerbern, weil lediglich in Ausnahmefällen – siehe den Milliardär Ross Perot 1992 und 1996, der den Wahlkampf aus Privatmitteln bestritten hatte – das finanzielle Risiko getragen werden kann.

2. Realpolitische Zusammenhänge

Die gesetzliche Ausgangslage und die daraus resultierenden Geldsummen entsprechen keinesfalls der Realität moderner Fernsehwahlkämpfe in den USA, die durch eine exorbitante Kostenexplosion gekennzeichnet sind. Konservative Schätzungen sprechen im Präsidentschaftswahlkampf 1996 von realen Ausgaben, die weit über eine Milliarde US-Dollar betragen haben. Die Gesamtausgaben im Kongress- und Präsidentschaftswahlkampf 2000 wurden mit über drei Milliarden US-Dollar beziffert. Ursachen der Differenz entstehen durch eine „kreative Wahlkampfführung“ (Corrado 1992) und beinhalten in Form „einer Tasche voller Tricks gefundener Schlupflöcher“ (Rosenberg 1996) u. a. die nachstehenden Aspekte.

2.1. Hard Money und Soft Money

Entscheidendes Problem und gravierender Schwachpunkt der geltenden Regeln ist die faktische Unterscheidung von offiziell deklarierten Geldspenden (*hard money*) und sonstigen Geldern (*soft money*). Als *hard money* von den oben erwähnten Beschränkungen durch den

FECA erfasst sind lediglich Finanzmittel, die unmittelbar für eine Beeinflussung des Wahlausgangs – d. h. für den Wahlkampf im engeren Sinn – vorgesehen sind. Zusätzlich gibt es jedoch *soft money*, das nicht bewilligungs- bzw. offenlegungspflichtig ist und für „*party building*“-Aktivitäten – etwa Kampagnen, sich in die Wählerevidenzen einzutragen, und generelle politische Informationsangebote – zweckgebunden ist. *Hard money*, das von den Parteien in Wahlkämpfen lukriert wurde, erhöhte sich von 1991/92 bis 1999/2000 um 70 Prozent. Gleichzeitig ergab sich jedoch für *soft money* eine Steigerungsrate von 466 Prozent zuzüglich einer Dunkelziffer. In absoluten Zahlen bedeutet das – siehe unten –, dass sich in den neunziger Jahren *soft money*-Spenden für Parteien von 46,5 auf 255,8 Millionen US-Dollar in Präsidentschaftswahlzyklen bzw. von 51,4 auf 125,4 Millionen US-Dollar in den Zyklen der Kongresszwischenwahlen erhöht haben.

Nicht erfasst werden dabei die Ausgaben im Rahmen der Bundesparteitage, die aus formeller Sicht keine unmittelbare Wahlwerbung darstellten. Politisch steht allerdings auf dem Parteitag keine inhaltliche Entscheidung, sondern ausschließlich die medienwirksame Nominierung des jeweiligen Präsidentschaftskandidaten im Mittelpunkt. Im Jahr 2000 wurden etwa die Kosten des republikanischen Parteitags in Philadelphia auf 65 Millionen US-Dollar geschätzt.

Grenzfälle, etwa Spenden an Parteien für eine Vereinfachung des Registrierungs-/Vorwahlverfahrens mit dem Argument einer Verbesserung der Demokratiequalität, sind zusätzlich vorprogrammiert. Als *soft money* ist außerdem *corporate money* von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen zulässig. Ungeachtet der rechtlichen Beschränkungen ist ein exponentielles Wachstum der indirekten Wahlkampfspenden für *party building*-Aktivitäten zu beobachten, wobei es sich zumeist um Spender mit unmittelbar wirtschaftspolitischen Interessen handelt. 1997/98 waren u. a. der Tabakkonzern *Philip Morris* und die Telefongesellschaft *AT&T* führende Organisatoren von PACs gewesen, die für grundlegende Gesetzesvorhaben der *Tobacco Bill* und *Telecom Bill* spezifische Interessen hatten.

Auch im Jahr 2000 fanden sich führende Unternehmen der Tabak- und Kommunikationsindustrie – zusätzlich zu den genannten Firmen beispielsweise Bill Gates' *Microsoft* – unter den führenden *soft money*-Spendern. Die Parteispenden der Unternehmen von bis zu knapp vier Millionen US-Dollar wurden allerdings von Gewerkschaften bzw. Arbeitnehmervertretungen übertroffen. Die *American Federation of State, County and Municipal Employees* etwa stellte der Demokratischen Partei fast sechs Millionen US-Dollar zur Verfügung. Vier weitere Vereinigungen von Dienstleistungs- und Handelsangestellten (*Service Employees International Union, Carpenters & Joiners Union, Communications Workers of America, United Food & Commercial Workers Union*) rangierten unter den „Top 10“. Den Spitzenwert erzielte jedoch ein branchenübergreifender Zusammenschluss *New York Senate 2000*, der den Demokraten mehr als 8,5 Millionen US-Dollar für einen Erfolg Hillary Clintons zur Verfügung stellte.

Im Zusammenhang mit der fortschreitenden Internationalisierung/Globalisierung – Stichwort multinationale Konzerne – und der *soft money*-Problematik ist auch das Verbot von ausländischen Geldmitteln kaum zu überprüfen.

Die Demokratische Partei – konkret das *Democratic National Committee (DNC)* als „Bundespartei Vorstand“ – soll 1996 über drei Millionen US-Dollar illegale Parteispenden von ausländischen Quellen, insbesondere von Vertretern asiatischer Geschäftsinteressen, erhalten und Präsident Clinton für seinen Wahlkampf zur Verfügung gestellt haben. Obwohl alle Präsidenten zugleich formell als Parteiführer und zwangsläufig faktisch als zentraler „Fundraiser“ agieren, dürfte es zu keiner Verknüpfung der Funktionen kommen.

„The nation's oldest political party simply became an arm of the White House!“ lautete der Vorwurf der Republikaner gegenüber der Demokratischen Partei im Entwurf für einen Bericht des *U.S. Senate Governmental Affairs Committee*. Präsident Clinton und Vizepräsident Gore hätten wissentlich Rechtsvorschriften über die Wahlkampffinanzierung verletzt („knowing subversion of federal election law“).⁶ Weiters wurde Gores persönliches Naheverhältnis zu mehreren Mitarbeitern des DNC betont, die für Fundraising und Wahlkampffinanzierung zuständig waren.

Der Logik des Sachverhalts entsprechend war die Untersuchung entlang der Parteigrenzen sehr

Abbildung 2: Top 10 Soft Money-Geldgeber, 1999–2000 (Angaben in US-Dollar)

Geldgeber	Gesamtspenden	Für Demokraten	Für Republikaner
New York Senate 2000	8.585.961	8.585.961	–
American Federation of State, County and Municipal Employees	5.949.000	5.949.000	–
Service Employees International Union	4.288.096	4.257.696	30.400
AT&T	3.843.620	1.420.469	2.423.151
Carpenters & Joiners Union	2.873.500	2.873.500	–
Communications Workers of America	2.405.000	2.405.000	–
Freddie Mac	2.398.250	1.025.000	1.373.250
Philip Morris	2.383.453	296.641	2.086.812
Microsoft Corp.	2.376.926	1.061.792	1.313.384
United Food & Commercial Workers Union	2.146.450	2.146.450	–

Quelle: *Center for Responsive Politics (CRP)*. Verfügbar unter <http://www.opensecrets.org>.

kontroversiell verlaufen. Im Ausschuss wurde nicht versucht, einen Kompromiss für einen Untersuchungsbericht mit gemeinsamen Schlussfolgerungen auszuarbeiten. Zusätzlich zu dem kritischen Resümee der republikanischen Mehrheit entwarf die Demokratische (Minderheits-)Partei einen eigenständigen Bericht, wobei insbesondere dem ehemaligen Vorsitzenden des *Republican National Committee (RNC)* Haley Barbour 1994 unzulässige Spendenkontakte mit Finanziers aus Hongkong vorgeworfen wurden. Der Mehrheitsbericht wurde in einer parteikonformen Abstimmung mit acht zu sieben Stimmen angenommen und warf Clinton auf über 1.000 Seiten zweifelhafte Verbindungen für seine Wahlkampffinanzierung vor.

2.2. Issue Advocacy

Die direkte Platzierung von sogenannten *issue advocacy ads* durch einem Kandidaten verbundene Gruppen und Verbände zur Wählermobilisierung spielt in den Wahlkämpfen mittlerweile eine bedeutsame Rolle. Politisch interessierte Gruppen leisten nicht allein Wahlkampfspenden an Kandidaten, sondern können unter Verweis auf ihre Grundrechte (Meinungsfreiheit usw.) Werbung für bzw. gegen einen Kandidaten organisieren oder Finanzmittel den Parteien zur Verfügung stellen. *Issue advocacy* wird oft unmittelbar und parteiunabhängig von Interessengruppen organisiert. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war aber u. a. eine Innovation von Dick Morris, Wahlkampfmanager für Bill Clinton. Morris hatte 1992 angeregt, zwecks Umgehung der gesetzlichen Spendenlimits für Kandidaten eine Finanzierung von personenbezogener Fernsehwerbung durch Parteien unter Berufung auf deren Meinungsfreiheit zu versuchen.

Seitdem erhalten Parteien, insbesondere *Congressional Campaign Committees*, hohe Zuwendungen von Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften und/oder wohlhabenden Einzelpersonen, die ansonsten an das Spendenlimit von 5.000 bzw. 1.000 US-Dollar gebunden wären. Das Höchstgericht hat das *issue*

advocacy für Parteien (und dadurch deren Funktion als Kanäle des Geldtransfers) zusätzlich abgesichert, weil im Fall *Colorado Republican Federal Campaign Committee vs. Federal Election Commission* 1996 dem Kongress unabhängig vom Ausmaß der Koordination mit den Wahlkampfteams der Kandidaten untersagt wurde, Parteiausgaben für die jeweilige Wahl zu beschränken.⁷ Allerdings wurde diese Entscheidung von den Richtern, welche die Mehrheitsmeinung vertraten, unterschiedlich begründet, nämlich interessanter- und paradoxerweise u. a. sowohl mit einer Zurückweisung der Vermutung, dass Parteiausgaben in allen Fällen mit den Kandidaten koordiniert würden, als auch mit der praktischen Unmöglichkeit, die Ausgaben der Parteien im Wahlkampf von den unbeschränkten Ausgaben des Kandidaten zu unterscheiden.

Parteien sind dadurch zu organisierten Kanälen des Geldtransfers geworden, weil paradoxerweise langjährige Amtsinhaber mit hohem Bekanntheitsgrad und gesicherten Wiederwahlchancen zusätzliche Finanzmittel, die als unmittelbare Spenden gesetzwidrig wären, für die Partei organisieren. Solche Mittel werden jedoch nicht für die ohnehin hochfavorisierten Amtsinhaber verwendet, sondern in umkämpften Wahlbezirken mit starken Herausforderern und für offene Mandate eingesetzt.

Der politische Wettbewerb wird erheblich verzerrt, wenn die Erfolgsaussichten des Kandidaten A im Wahlbezirk X von den Fundraising-Leistungen der siegessicheren Kandidaten B, C, D usw. in allenfalls Tausende Meilen entfernten Wahlbezirken abhängig sind. Das Paradoxon resultiert aber auch aus dem Mehrheitswahlrecht, bei dem der prozentuelle Vorsprung eines Wahlsiegers irrelevant ist, das knappe Ergebnis X jedoch über die Sitzverteilung im Repräsentantenhaus oder Senat mitentscheidet.

Gleichzeitig ist eine Lösung des Dilemmas (durch ein Verbot von *soft money*-Spenden und der parteiinternen Geldtransfers) lediglich mittels Aufhebung der Spendenlimits zu erreichen. Dadurch wären von Interessengruppen nachweislich bevorzugte Amtsinhaber noch stärker im Vorteil und Herausforderer nahezu chancen-

los. Drittparteien verfügen in keinem der Fälle über realistische Chancen, ihren Fundraising-Nachteil auszugleichen.

Im Regelfall handelt es sich um *issue advocacy* als Medien(Fernseh-)werbung, umstritten war aber auch beispielsweise 1998 eine mit mehreren Millionen US-Dollar hergestellte „Wahlinformation“ christlicher Fundamentalisten, die zur Unterstützung konservativer (republikanischer) Kandidaten und Wählermobilisierung in Kirchen zur Verteilung gebracht wurde. In zahlreichen Fällen stellten *issue advocacy ads* als thematische Werbekampagnen von Interessengruppen zur Beeinflussung des Wahlverhaltens eine Umgehung der Gesetze zur Wahlkampffinanzierung dar. Diese Entwicklung hat eine intensive Reformdiskussion ausgelöst.

Von politik- und kommunikationswissenschaftlichem Interesse ist zudem insbesondere die Frage, inwiefern Interessengruppen durch *issue advocacy* Wahlkämpfe als Podium bzw. Plattform für ihre (Mobilisierungs-)Politik benutzen, um als dritter Akteur neben den Politikern (Kandidaten) und Medien die Themenslandschaft in der öffentlichen Diskussion zu bestimmen. Interessengruppen nutzen jedenfalls bezahlte Anzeigen und professionelle Medienberater, um Wahlkampagnen für ihre Interessen zu instrumentalisieren, zielgruppenorientiert eigenständig Botschaften auszusenden und selbst Thema der medialen Berichterstattung zu werden (West/Loomis 1998).

Rechtlich umstritten – bzw. als Neuentwicklung ein rechtsfreier Raum – ist auch, inwieweit Wahlkampfspenden über das *Internet*, die an Bedeutung gewinnen, durch die gelten-

den Bestimmungen erfasst sind (Potter/Jowers 2002). Die Bedeutung des *online fundraising* ist jedenfalls im Steigen begriffen, eine Anpassung der Gesetze (Corrado 2000b) befindet sich lediglich im Anfangsstadium.

3. Entwicklungen von 1990 bis 2000

Trotz der öffentlichen Kritik hat sich die Bedeutung des *soft money* in den Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2000 weiter erhöht. Als Bill Clinton 1992 erstmals gewählt wurde, hatte seine Partei weniger als 50 Millionen US-Dollar in den ersten 18 Monaten der Wahlperiode lukriert. Acht Jahre später sammelten die Parteien 250 Millionen US-Dollar an *soft money*-Spenden. In den verbleibenden sechs Monaten des Wahlkampfes wurde eine Verdoppelung des Betrags erwartet. Die steigende Bedeutung zeigt sich nicht nur an den absoluten Zahlen, sondern zugleich durch relative Werte: 1992 stammten 18 Prozent des Geldes aus dem Fundraising der Parteien von *soft money*-Spenden, im Jahr 2000 waren es bereits 40 Prozent.

In den neunziger Jahren haben sich die als *hard money* summierten Finanzmittel für Wahlkämpfe im Repräsentantenhaus nahezu verdoppelt (von 207 auf 393 Millionen US-Dollar) und für Präsidentschaftswahlen mehr als verdreifacht (von knapp 107 auf 335 Millionen US-Dollar). Auch für Senatswahlkämpfe ist von 1991/92 bis 1999/2000 eine dramatische Erhöhung von 161 auf fast 260 Millionen US-Dollar festzustellen. Neuerlich muss darauf hingewiesen werden, dass die veröffentlichten Sta-

Abbildung 3: *Hard Money* und *Soft Money* der Parteien nach Wahlperioden, 1991/92 – 1999/2000 (Angaben in Millionen US-Dollar)

Wahlperiode	Hard Money	Soft Money
1991–92	\$ 219.1	\$ 46.5
1993–94	\$ 245.2	\$ 51.4
1995–96	\$ 392.9	\$ 149.7
1997–98	\$ 304.2	\$ 125.4
1999–2000	\$ 391.8	\$ 255.8

Quelle: *Center for Responsive Politics (CRP)*. Verfügbar unter <http://www.opensecrets.org>.

tistiken lediglich deklarierte Wahlkampfgelder beinhalten und daher trotz der ohnehin unwahrscheinlich hohen Summen realiter lediglich ein kleinerer Teil der tatsächlichen Ausgaben von Kandidaten und Parteien erfasst wird.

Die Aufstellung zeigt weiters, obgleich nicht auf den ersten Blick erkennbar, dass eine Senatskandidatur ungleich kostenintensiver ist und sich die relative Differenz zu Kandidaturen für das Repräsentantenhaus im vergangenen Jahrzehnt nicht wesentlich verringert hat. Zwar ist die Gesamtsumme der Finanzmittel für Wahlkämpfe des Repräsentantenhauses 1991/92 wie auch 1999/2000 deutlich höher, doch verteilt sich der Betrag auf 435 Wahlkreise, in denen alle zwei Jahre ein Mandat zu vergeben ist, während im Senat nur jeweils ein Drittel – zuletzt 34 – der 100 Sitze zur Disposition steht. Der jeweilige Präsidentschaftswahlkampf kostet in Summe mehr als sämtliche Senatswahlen und macht etwa 85 Prozent der Gesamtausgaben für alle 435 Wahlen für das Repräsentantenhaus aus, obwohl deren addierte Finanzmittel 1991/92 noch doppelt so hoch waren.

4. Die Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2000

Im Wahljahr 2000 haben sich im Vergleich zu früheren Wahlperioden die Geldmittel in allen Bereichen des politischen Fundraising erhöht. Mit Ausnahme der Parteispenden in den Zwischenwahlen 1998 ist allgemein ein linearer Anstieg der finanziellen Wahlkampfmittel festzustellen. Unter Berücksichtigung der ge-

genüber der *Federal Election Commission (FEC)* nicht anzugebenden Ausgaben betrugen diese in den Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2000 über drei Milliarden US-Dollar.

Für den Anstieg der Wahlkampfausgaben und des Fundraising-Aufkommens in den Präsidentschaftswahlen 2000 war u. a. das (anfänglich) relativ offene Feld von Bewerbern um eine Kandidatur für die Republikanische Partei verantwortlich. George W. Bush hat in den Vorwahlen bereits über 100 Millionen US-Dollar ausgegeben. Im Frühjahr 1999 entschied das Wahlkampfteam von Bush, in den Vorwahlen auf eine öffentliche Unterstützung durch Bundesmittel zu verzichten, und war dadurch nicht an die gesetzlichen Bestimmungen für Wahlkampfspenden/-ausgaben gebunden. Sowohl Bush als auch Gore lukrierten etwa drei Viertel ihrer Einnahmen aus Einzelspenden bis zu 1.000 US-Dollar.

Theoretisch hätten sich im Präsidentschafts(vor-)wahlkampf 2000 keine dramatischen Finanzierungsvorteile zwischen einem Gouverneur und dem amtierenden Vizepräsidenten als jeweilige Parteifavoriten ergeben dürfen. De facto zeigte sich eine klare finanzielle Überlegenheit von George Bush im Vergleich zu Al Gore. Verantwortlich dafür waren auch die beschriebenen Kongressuntersuchungen gegen Clinton und Gore im Zusammenhang mit der Finanzierung des Wahlkampfes 1996. Zusätzlich zur Verwendung von illegalen *soft money*-Geldern lautete ein Vorwurf gegen Gore, das Wahlkampfgesetz durch unzulässigerweise vom/im Weißen Haus getätigte Werbeanrufe und -veranstaltungen verletzt zu

Abbildung 4: Finanzmittel für Kongress- und Präsidentschaftswahlen, 1991/92 – 1999/2000 (Angaben in Millionen US-Dollar)

Wahlperiode	Repräsentantenhaus	Senat	Präsident
1991–92	207.3	161.2	106.9
1993–94	223.6	163.0	
1995–96	271.8	158.0	230.9
1997–98	278.8	191.4	
1999–2000	393.0	259.7	335.1

Quelle: *Center for Responsive Politics (CRP)*. Verfügbar unter <http://www.opensecrets.org>.

haben. Eine (Infra-)Struktur und andere Ressourcen, die einem Kandidaten aufgrund seines Amtes zur Verfügung stehen, dürfen nicht für Partei- bzw. Wahlaktivitäten genutzt werden. In den Medien wurde im Vorwahlkampf diskutiert, inwiefern längere *Hearings* zur Spendenaffäre in beiden Häusern des Kongresses, zunächst im *U.S. Senate Governmental Affairs Committee* bis zum Jahresende 1997 begrenzt, sowie die etwaige Beauftragung eines unabhängigen Sonderermittlers durch das Justizministerium Al Gores Wahlchancen für das Jahr 2000 hemmen könnten, weil der Fall bis dahin nicht endgültig abgeschlossen war. Keinesfalls hätten Präsident und Vizepräsident von den medienwirksamen Anhörungen bei Untersuchungen durch den US-Kongress profitieren können.

Es drängte sich ein inhaltlich falscher und trotzdem anschaulicher Vergleich zu Gerichtsverfahren auf: Das Szenario von solchen Anhörungen, die im Fernsehen übertragen werden, bedingt, dass die Abgeordneten im Ausschuss aufgrund der räumlichen Gegebenheiten und des formalen Ablaufs als Richter bzw. Staatsanwälte erscheinen. Als Fragesteller verfügen sie über weitreichende Möglichkeiten der Initiative. Personen, die vor dem Ausschuss aussagen, erscheinen dem Zuseher als Zeugen bzw. manchmal fälschlich als Angeklagte. Sie können lediglich reagieren und es entsteht der Eindruck, dass sie sich verteidigen, obwohl sie in Wahrheit Auskunft geben. Im Repräsentantenhaus verloren Zeugen zudem das seit 1957 bestehende Recht, einen Ausschluss der Kameras zu verlangen. 241 zu 165 Abgeordnete stimmten im Plenum für eine Aufhebung des Ausschlussrechtes. Im Senat trifft diesbezüglich jeder Ausschuss unabhängig seine Entscheidung. Clinton und Gore haben im Oktober 1997 eine freiwillige Aussage vor dem *U.S. Senate Governmental Affairs Committee* abgelehnt. Eine zwangsweise Vorladung strebte der Ausschuss nicht an, weil sie rechtlich problematisch und politisch kaum zu rechtfertigen gewesen wäre.

Rechtlich hatten die Untersuchungen des Kongresses und der entsprechende Abschlussbericht keine unmittelbaren Konsequenzen. Das öffentliche Erscheinungsbild Gores, der sich

bislang als besonders integer und korrekt präsentiert hatte, war aber bereits zu Anfang des Herbstes 1997 gestört. Während Medienberichte zur Wahlspendenaffäre im Frühjahr seine positiven Werte in den Meinungsumfragen trotz Zweifel in der Öffentlichkeit nicht berührt hatten, führte die Einleitung der Untersuchung im Kongress zu einer deutlichen Verschlechterung von Gores Image in der Öffentlichkeit. Jeweils 46 Prozent der US-AmerikanerInnen glaubten Ende September, dass Clinton und Gore das Gesetz über die Wahlkampffinanzierung gebrochen hätten. Lediglich 34 Prozent waren gegen- teiliger Auffassung, der Rest unentschlossen. Bis zu drei Viertel – 73 Prozent (gegenüber beispielsweise nur noch 53 Prozent im August 1998) – wollten einen unabhängigen Sonderermittler anstatt der Untersuchung des Falles durch Clintons Justizministerin Janet Reno.⁸

Bis Ende Juni 2000 erhielt Bush, der als erster Präsidentschaftskandidat der Republikanischen Partei nach 1976 öffentliche Mittel für die Vorwahlen abgelehnt hatte, knapp 100 Millionen US-Dollar aus privaten Spenden von mehr als 300.000 Einzelpersonen. Interessant ist, dass die Fundraising-Kampagne von Bush weitgehend auf Großveranstaltungen verzichtete und primär *direct mailing*-Aktionen einsetzte. Al Gore war demgegenüber nach seiner Akzeptanz öffentlicher Mittel auf 40,5 Millionen US-Dollar als *campaign money* beschränkt. Verschärfend kam hinzu, dass Gore einen beträchtlichen Teil dieser Summe in den relativ kompetitiven Vorwahlen der Demokraten mit Bill Bradley als Hauptkonkurrenten tatsächlich verwenden musste, während Bush die republikanischen *Primaries* gegen John McCain mit geringerem Aufwand gewinnen konnte und es seiner längerfristig angelegten Strategie entsprach, parallel Vorwahlgelder in für den Hauptwahlkampf konzipierte Aktivitäten zu investieren. Anfängliche Überraschungserfolge von McCain zeigten allerdings das Risiko einer solchen Taktik.

Als *hard money* standen George Bush für den Wahlkampf 2000 knapp 185 Millionen US-Dollar an Fundraising-Geldern und die erwähnten 67,5 Millionen US-Dollar aus öffentlichen Mitteln (*federal funds*) zur Verfügung. Vordergrün-

dig ergeben sich im Vergleich mit Al Gore, der über 133 Millionen US-Dollar als unmittelbare Wahlkampfspenden und 83 Millionen US-Dollar (15,5 Millionen in den Vor- und 67,5 Millionen in den Hauptwahlen) durch den Staat erhielt, in Summe erhebliche Finanzierungsvorteile für Bush, die jedoch weniger tiefgreifend waren, als in der Frühphase des Wettbewerbs zu vermuten war. Zudem relativieren die skizzierte *soft money*- und *issue advocacy*-Problematik sowie die zeitliche und regionale Verteilung der Verfügbarkeit bzw. Verwendung von Geldern den Wert eines statistischen Vergleichs.

Aussagekräftiger ist eine Gegenüberstellung mit den Möglichkeiten von Drittkandidaten, die auf ein dramatisches Defizit der Chancengleichheit verweist. Der durch die *Green Party* unterstützte Bürgerrechtsaktivist Ralph Nader beispielsweise erhielt nur knapp über sieben Millionen US-Dollar an Spenden und weniger als 300.000 US-Dollar Steuergelder aus dem staatlichen Fonds. Ersteres ist das Resultat einer rationalen Strategie der Geldgeber, welche nicht in aussichtslose Bewerbungen investieren und durch das „*the winner takes all*“-Prinzip ausschließlich auf potenzielle „*winners*“ als zukünftige Adressaten ihrer Lobbying-Aktivitäten setzen. Der zweite Punkt ist ebenfalls eine indirekte Folge des Wahlsystems, nachdem Drittparteien lediglich in Ausnahmefällen über den für ein unmittelbares Kandidatennominierungsrecht und für eine höhere Wahlkampfunterstützung erforderlichen Stimmenanteil in früheren Wahlen verfügen.

Die generelle Steigerung der Wahlkampfeinnahmen und -ausgaben 2000 resultierte nicht allein aus den Präsidentschafts-, sondern auch aus den Kongresswahlen und entwickelte sich nicht linear, d. h. alle Kandidaten gleichermaßen betreffend. Hingegen kam es zu wechselseitigen Unterstützungsmanövern – ein Phänomen, das als „*sharing the wealth*“ bezeichnet wurde. Nachdem, wie erwähnt, die überwiegende Mehrheit der Kongresskandidaten bzw. die meisten Amtsinhaber mit relativer Sicherheit wiedergewählt werden, werden nicht verwendete Gelder von „sicheren Amtsinhabern“ – welche zugleich über die größten Fundraising-Vorteile verfügen – an Parteikollegen in hochkompetitiven Wahlkämpfen weitergegeben.

Das geschieht einerseits mittelbar durch „*leadership PACs*“, die von langjährigen Amtsinhabern gesteuert werden, und andererseits unmittelbar durch Spenden von einer Wahlkampagne für die Kampagne eines Kollegen in einem anderen Bezirk bzw. Staat („*Citizens for Smith*“ *giving to* „*Citizens for Jones*“). Die erstgenannte Methode ist von größerer Bedeutung, weil *Leadership PACs* für jeden Wahlkampf auf Bundesebene 5.000 US-Dollar spenden dürfen, *Campaign Committees* jedoch nur 1.000 US-Dollar. Die Vor- und Hauptwahlen zählen dabei jeweils als eigenständiger Wahlkampf, so dass sich die Beträge verdoppeln.

Konkrete Vergleiche der Parteiausgaben für die Wahlkämpfe in Repräsentantenhaus und Senat gestalten sich schwierig. Die Republikanische Partei beabsichtigte in der Intensivphase

Abbildung 5: US-Präsidentschaftswahlen 2000 – Summe der Finanzmittel im Wahlkampf
(Angaben in Millionen US-Dollar)

<i>Kandidat</i>	<i>Fundraising</i>	<i>Öffentliche Mittel</i>	<i>Ausgaben</i>	<i>Verfügbare Barmittel</i>
George W. Bush	184,228,804	67,560,000	151,564,555	32,699,187
Al Gore	133,305,957	83,016,084	100,405,633	35,441,510
George W. Bush	184,228,804	67,560,000	151,564,555	32,699,187
Pat Buchanan	29,451,651	16,635,624	27,610,623	2,347,247
Ralph Nader	7,186,118	278,628	5,245,760	1,341,773
Harry Browne	1,824,488	0	1,824,575	25,781

Quelle: *Federal Election Commission (FEC)*. Verfügbar unter <http://www.fec.gov>.

des Wahlkampfs 2000 zwischen dem 1. Oktober und dem Wahltag am 7. November bis zu 22,5 Millionen US-Dollar allein für Fernsehwerbung auszugeben, um SympathisantInnen für den Wahlgang zu mobilisieren. Vergleichswerte für die Demokratische Partei betrugen lediglich 10 Millionen US-Dollar, so dass scheinbar klare Finanzvorteile einer Partei (*outspending*) vorlagen.⁹ Auch für andere Methoden der Wählermobilisierung, wie *e-mail*- und Telefonaktionen und persönliche Gespräche, gab es Zahlenwerte im Verhältnis von 2:1 für die Republikaner. Doch wiesen die Demokraten traditionell, zuletzt 1998, nach offiziellen Zahlen Finanzierungsnachteile auf, weil die indirekte Unterstützung durch Gewerkschaften usw. nicht erfasst werden konnte.

Durchschnittlich wurden in den Wahlkämpfen der US-Kongresswahlen 2000 für einen Sitz im Repräsentantenhaus etwa 600.000 US-Dollar pro Kandidat lukriert und eingesetzt. Im Senat betrug der entsprechende Betrag zwischen vier und fünf Millionen US-Dollar für jeden Bewerber. Die Gesamteinnahmen und -ausgaben haben die Milliardengrenze erreicht. Deutlich sind Unterschiede zwischen den Wahlkampfgeldern für Amtsinhaber und Herausforderer. Im Repräsentantenhaus ergab sich ein

durchschnittlicher Finanzierungsvorteil von 500.000 US-Dollar für jeden Wahlkampf, im Senat sogar von bis zu zwei Millionen US-Dollar. Exorbitant hoch waren die Einnahmen und Ausgaben in Wahlkämpfen um offene Sitze, d. h. ohne wiederkandidierenden Amtsinhaber. Hier wurden im Repräsentantenhaus durchschnittlich knapp 850.000 US-Dollar ausgegeben, im Senat fast 14 Millionen.

Es ist eine dokumentierte Tatsache, dass die überwiegende Mehrheit der Wahlkämpfe im Repräsentantenhaus und viele Wahlkämpfe im Senat aufgrund der unterschiedlichen Finanzressourcen keinen echten Wettbewerb darstellen. In nahezu zwei Drittel (281 Wahlkämpfe bzw. 64 Prozent) aller Wahlkämpfe im Jahr 2000 um einen Sitz im Repräsentantenhaus war ein Kandidat, fast immer der Amtsinhaber, dem jeweiligen Herausforderer beim *campaign money* im Verhältnis von wenigstens 10:1 überlegen (*blow out*). In 37 weiteren Fällen (neun Prozent) betrug das Verhältnis der finanziellen Wahlkampfmittel zwischen 5:1 und 10:1 und ermöglichte lediglich geringe bzw. langfristige Außen-seiterchancen für finanziell benachteiligte Kandidaten (*long shot*). In 46 Fällen bzw. 11 Prozent ergab sich eine Überlegenheit von 2:1 bis 5:1 (*somewhat competitive*) und lediglich in 71

Abbildung 6: Durchschnittliche Wahlkampfeinnahmen und -ausgaben in Repräsentantenhaus und Senat, 2000 (Angaben in US-Dollar)

	Repräsentantenhaus	Senat
Fundraising in Summe	531,675,050	392,750,327
Ausgaben in Summe	440,472,400	360,810,990
Fundraising pro Wahlkampf*	639,892	4,967,676
Ausgaben pro Wahlkampf*	519,700	4,548,189
Fundraising von Herausforderern*	318,512	2,305,733
Ausgaben von Herausforderern*	278,819	2,146,166
Fundraising von Amtsinhabern*	801,582	4,166,490
Ausgaben von Amtsinhabern*	628,396	3,561,481
Fundraising für offene Sitze*	967,188	14,478,362
Ausgaben für offene Sitze*	838,698	13,895,106

* Durchschnittswerte der Kandidaten aller Wahlkämpfe. Für die Berechnung herangezogen wurden sämtliche Amtsinhaber und hauptsächlichen Herausforderer. Aussichtslose Kandidaten von Drittparteien wurden nicht berücksichtigt, weil ihre im Verhältnis zu den minimalen Finanzmitteln hohe Zahl zu einer verfälschenden Verringerung des Durchschnitts geführt hätte. Die Daten basieren auf dem Stand vom 22. November 2000.

Quelle: Federal Election Commission (FEC). Verfügbar unter <http://www.fec.gov>.

Abbildung 7: Finanzieller Wettbewerb in US-Kongresswahlkämpfen 2000

Wahlkämpfe für das Repräsentantenhaus, in denen ein Kandidat durch sein Fundraising über ...		
bis zu doppelt so viel Geld	71	financially competitive
bis zu fünfmal so viel Geld	46	somewhat competitive
bis zu zehnmal so viel Geld	37	long-shot
mehr als zehnmal so viel Geld	281	blowout
... verfügte als sein Gegenkandidat.		
Wahlkämpfe für den Senat, in denen ein Kandidat durch sein Fundraising über ...		
bis zu doppelt so viel Geld	10	financially competitive
bis zu fünfmal so viel Geld	7	somewhat competitive
bis zu zehnmal so viel Geld	3	long-shot
mehr als zehnmal so viel Geld	13	blowout
... verfügte als sein Gegenkandidat.		

Quelle: *Center for Responsive Politics (CRP)*. Verfügbar unter <http://www.opensecrets.org>.

Fällen bzw. 16 Prozent der 435 Wahlkämpfe war die Ungleichheit geringer als 2:1 (*financially competitive races*).

Weniger dramatisch, jedoch ebenfalls nachweisbar sind die finanziellen Wettbewerbsnachteile in Senatswahlkämpfen. 2000 waren lediglich 10 von 33 Wahlkämpfen (30 Prozent) von einer geringeren Überlegenheit als 2:1 gekennzeichnet. In sieben Fällen (21 Prozent) war die Differenz geringer als 5:1, in drei weiteren Fällen (neun Prozent) geringer als 10:1. In der Mehrheit der Wahlkämpfe (13 Fälle bzw. 40 Prozent) betrug das Verhältnis der Wahlkampf-finanzen wenigstens 10:1. Die finanziellen Ungleichheiten korrelieren mit dem Wahlergebnis, wo es im Repräsentantenhaus nur 17 und im Senat nur acht Sitzwechsel zwischen den Parteien gab und 98,5 bzw. 82,8 Prozent der Amtsinhaber wiedergewählt wurden.

Der starke Anstieg des Fundraising in den Kongresswahlen 2000 war sowohl Teil der längerfristigen Entwicklung als auch Ausdruck der knappen Mehrheitsverhältnisse im Repräsentantenhaus und Senat. Die – letztlich nicht realisierte – Chance der Demokratischen Partei, einen Mehrheitswechsel herbeizuführen, bewirkte einen dramatischen Anstieg der Wahlkampfausgaben. Im Senat führten weiters die überproportional teuren Wahlkämpfe in New York (*Hillary Clinton vs. Rick Lazio*) und New

Jersey (*Corzione vs. Franks*) zu einer Kostenexplosion und finanziellen Rekordwerten.

Die Kostenexplosion widerspricht Reformbekenntnissen der gewählten Politiker. Im Präsidentschaftswahlkampf 2000 befürworteten die Hauptkandidaten ein Verbot von *soft money*-Spenden an Parteien. Bush wollte das Verbot auf Gewerkschaften und Unternehmen beschränken, Gore es auch auf Einzelpersonen ausweiten. Generell verfügt die Republikanische Partei (auch) hinsichtlich des *soft money* über klare Fundraising-Vorteile, so dass die differenzierte Position von George Bush unter taktischen Gesichtspunkten nachvollziehbar erscheint. Seitens der Geldgeber sind selbstverständlich konkrete Erwartungen mit den Spenden verbunden (*interested money*).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass sich im Präsidentschaftswahlkampf 2000 George Bush für keine Veröffentlichungspflicht von *issue advocacy* einsetzte, während sich Al Gore sogar für ein Verbot von *issue advocacy ads* aussprach. Weitere Unterschiede zeigten sich darin, dass Bush grundsätzlich eine öffentliche Wahlkampffinanzierung für Kongress- und Präsidentschaftswahlen ablehnte, während Gore die Schaffung eines *Democracy Endowment Fund* mit einer festgeschriebenen Gesamtsumme der öffentlichen Mittel präferierte, d. h. lediglich eine Reform des aktuellen Systems

forderte. Wenig grundsätzliches Änderungspotential enthielten auch die Diskussion über eine von Bush befürwortete Angleichung der Spendenlimits nach dem Maßstab der Inflationsrate und verschärfte Bestimmungen für die Spendenaktivität von hauptberuflichen Interessenvertretern.

Durch den Wahlerfolg Bushs obsolet ist auch die für die USA und ihre ausschließlich von privaten Medienanstalten dominierte Tele-demokratie innovative Forderung von Gratis-Fernsehsendezeiten für politische Kandidaten, die bereits im Vorfeld der beginnenden Reformdiskussion von der Phalanx kommerzieller TV-Networks bekämpft wurde.

4.1. Exkurs: Online Fundraising

Die – nach einem Generationswechsel der WählerInnen und Kandidaten – unbestritten große Zukunft von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (*information- and communication technologies/ICTs*) als Wahlkampfinstrument wird zeigen, ob eine Fokussierung auf Fundraising-Funktionen (das *Wall Street Journal* sprach 1999 von einem „*political money web*“) ¹⁰ erfolgen kann. Allgemein werden in der US-amerikanischen Tele-demokratie Kampagnen via *e-mail* aufgrund ihrer Vorteile hinsichtlich des Zeitfaktors und infolge der niedrigen Kosten als wertvolle Ergänzung des Fernsehwahlkampfes gesehen.

Bis zum 15. Februar 2000, d. h. knapp neun Monate vor dem Wahltag und bis zur Anfangsphase der Vorwahlen, betrug die Gesamtsumme der öffentlich deklarierten Wahlkampfspenden via ICTs 7,45 Millionen US-Dollar, jedoch lediglich 5,2 Prozent des allgemeinen Fundraising in der Höhe von 144 Millionen US-Dollar. Auch die via ICTs relativ erfolgreichsten Geldbeschaffer verzeichneten 1999 lediglich Quoten von bis zu knapp vier Prozent ¹¹, die sich nur in einem Ausnahmefall – John McCain – im Jahr 2000 signifikant auf bis zu 25 Prozent erhöhten. Knapp nach Beginn der parteiinternen Vorwahlen gaben lediglich ein Prozent der Nutzer an, ICTs für Wahlkampfspenden an Kandidaten verwendet zu haben. ¹²

Auffallend war allerdings, dass in den Vorwahlen für eine Präsidentschaftskandidatur aufgrund ihres Werts symbolische Beträge – 500.000, eine und zwei Millionen US-Dollar – der Wahlkampfunterstützung in kurzer Zeit lukriert werden konnten.

Der demokratische Vorwahlkandidat Bill Bradley erhielt als erster Politiker mehr als eine Million US-Dollar durch *online fundraising*. Der Republikaner John McCain konnte via ICTs 500.000 US-Dollar an einem Tag bzw. zwei Millionen US-Dollar in einer Woche sammeln. In Anbetracht der Tatsache, dass es sich um einen Außenseiter in den Vorwahlen handelte, war die Gesamtsumme des *online fundraising* für McCain in der Höhe von 6,4 Millionen US-Dollar ein beträchtlicher Wert, obwohl im Verhältnis zur Summe aller Wahlkampfausgaben 2000 marginal.

Obwohl für die Hauptkandidaten Bush und Gore im Verhältnis zur milliardenhohen Gesamtsumme der Wahlkampfspenden im Jahr 2000 noch irrelevant, hat sich im Bereich des *online fundraising* ein eigenständiger Bereich der Kommunikationsindustrie entwickelt. Politikberater offerieren nicht nur Leistungen für ihr Kampagnenmanagement via ICTs, sondern sind auch – auf der Basis von etwa 10- bis 20-prozentigen Gewinnanteilen – für *online fundraising* zuständig. Parallel dazu werden zielgruppenorientierte *e-mail*-Listen verkauft oder mit großem Aufwand – teilweise sogar durch telefonisches Marketing – erstellt sowie Software angeboten.

Beispielsweise orientierte sich das *web campaigning* von Al Gore 2000 sowohl beim Fundraising als auch bei der Mobilisierung explizit an der Gruppe von besonders an Technik interessierten WählerInnen, die durch die Demonstration von Kompetenz für ICTs gleichermaßen als Geldgeber wie auch für die Stimmabgabe gewonnen werden sollten. Letzteres war von Interesse, weil ursprünglich bis zu 90 Prozent – d. h. mehr als 40 Prozentpunkte über der allgemeinen Wahlbeteiligung (!) – der regelmäßigen ICT-NutzerInnen in den USA beabsichtigten, sich an der Präsidentschaftswahl zu beteiligen. Besonders hoch war die zu erwartende Wahlbeteiligung mit 96,1 Prozent un-

ter den (in absoluten Zahlen wenigeren) ICT-NutzerInnen über 50 Jahre.¹³

Es gibt sogar Schätzungen der Politikberatungsfirmen, dass für die US-Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2000 bis zu 20 Prozent des gesamten Fundraising via ICTs lukriert wurde (im Vergleich zu lediglich einem Prozent 1999 und zwei Prozent in den Zwischenwahlen 1998).¹⁴ Die durchschnittlichen Spendenbeträge beim *online fundraising* waren in der Höhe von 100 bis 200 US-Dollar. Auffallend jedoch ist die vorteilhafte Kostenrelation: Während die Kosten für Fundraising-Aktivitäten mit traditioneller Post (Briefe/Massensendungen usw.) zwischen 30 und 50 Cents für jeden lukrierten Dollar betragen, sind es für Fundraising-Kampagnen via *e-mail* lediglich acht Cents.

Generell sind Überlegungen, inwieweit traditionelle Fundraising-Nachteile von Außenseitern durch die Nutzung von ICTs vermindert werden können, von großem Interesse.¹⁵ Alle Präsidentschaftskandidaten ermöglichten jedenfalls auf ihren offiziellen *web sites* auch unmittelbare Wahlkampfspenden mittels Kreditkarte. Für die Vorwahlen der Republikaner versuchte Senator John McCain die frühen Finanzvorteile seines Mitbewerbers George W. Bush jr., Gouverneur von Texas, durch ICT-Einsatz auszugleichen. Nach McCains Überraschungserfolg in den richtungsweisenden Vorwahlen von New Hampshire Anfang Februar konnte McCain seine Fundraising-Nachteile durch *Online*-Spenden verringern, vor allem aber auch freiwillige MitarbeiterInnen für seine Kampagne mobilisieren.

Ein besonderes Phänomen stellte die Kurzzeitigkeit des Effekts dar. Während frühere Vorwahlsieger in New Hampshire ihren psychologisch bedeutsamen Sieg lediglich mehrere Wochen später in quantifizierbare Unterstützung umsetzen konnten, waren die mittels Kreditkarte für McCain erfolgten Spenden sofort – 20.000 US-Dollar sogar eine Stunde nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses – verfügbar.¹⁶ Interessant für Fundraising-Strategien der Parteien könnte ist, dass für Republikaner (als Nutzer traditioneller *web sites* mit Nachrichten und Wirtschaftsinformationen) und Demokraten (als Nutzer, die via ICTs ein breiteres Spektrum von

für sie persönlich wichtigen Informationen – günstige Einkaufsmöglichkeiten usw. – suchen) ein unterschiedliches Informationsverhalten im Netz vermutet wird.¹⁷

5. Reformdiskussion und Schlussfolgerungen

Die US-Verfassung, typischerweise Ausgangs- und Schlusspunkt aller Diskussionen für die Rechtfertigung bzw. Kritik gesetzlicher Bestimmungen zur Regelung politischer Prozesse, erweist sich für eine Reform des Systems der Wahlkampffinanzierung als weitgehend ungeeignet. 1789 gab es weder politische Parteien, noch präferierten die Verfassungsgründer deren Gründung. Die „*framers*“ verfolgten primär das Ziel einer – vor dem Hintergrund der Negativerfahrungen mit Kolonialregierungen verständlichen – Beschränkung der Regierungsmacht, die im ersten Zusatzartikel zur Meinungs- und Pressefreiheit verankert wurde, welche als höherwertiges Rechtsgut aber Restriktionen der Wahlwerbung für Kandidaten nahezu verhindert (Heinemann 2000).

Der U.S. Supreme Court bestätigte 1976, dass eine Limitierung der Wahlkampffinanzierung zugleich eine Limitierung der freien Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit darstellen könnte: „In the free society ordained by our Constitution it is not the government but the people – individually as citizens and candidates and collectively as associations and political committees – who must retain control over the quantity and range of debate on public issues in a political campaign.“ (*Buckley vs. Valeo*, 424 U.S. 1) (Wickel 2001, 658ff.). Unabhängige Ausgaben (*independent expenditures*) zugunsten von Kandidaten oder Parteien dürften demzufolge im Unterschied zu direkten Spenden (*contributions*) nicht beschränkt werden. Gesetzesbeschlüsse des Kongresses gegen *soft money*-Wahlkampfspenden, *issue advocacy*, *online fundraising* usw. würden demzufolge der Verfassung widersprechen und mit hoher Wahrscheinlichkeit durch das Höchstgericht aufgehoben werden. Zugleich erklärte das Gericht sowohl eine Beschränkung der in Wahlkämp-

fen ausgegebenen Gesamtkosten als auch eine Beschränkung der Ausgaben eines Kandidaten aus Privatmitteln für verfassungswidrig. Die Redefreiheit verbietet dem Gesetzgeber auch darüber zu bestimmen, ob die Ausgaben für die Verbreitung von Meinungen in Wahlkampagnen zu hoch sind, bzw. den größtmöglichen Fluss an Informationen und Meinungen durch Ausgabenlimits für wahlkämpfende Kandidaten zu behindern. Die Verwirklichung des Gleichheitsgedankens – im Sinne einer nicht durch infolge unterschiedlich hoher Finanzmittel unfairen Chancerverteilung in Wahlkämpfen – ist gegenüber der Redefreiheit das minderwertige Rechtsgut. Trotz politischer Kritik und abweichenden Meinungen einzelner Richter hat der U.S. Supreme Court bislang – u. a. durch die Entscheidung von *Nixon vs. Shrink Missouri Government PAC 2000*¹⁸ – seine Rechtsmeinung im Fall Buckley beibehalten.

Ist vor diesem institutionellen Hintergrund eine Reform für das zunehmend unkontrollierbare System der (Präsidentenwahl-)Wahlkampffinanzierung (*campaign finance reform*) überhaupt möglich? Als – bislang nicht mehrheitsfähige – Reformvorschläge der „Scheckbuch-Demokratie“ werden in den USA derzeit in beiden Häusern des Kongresses diskutiert:

- Die Konzentration auf öffentliche Mittel und eine Zurückdrängung des Einflusses privater Geldquellen, die für eine Korruption des politischen Prozesses verantwortlich gemacht werden (Drew 2000).
- Weil aber, wie erwähnt, eine solche Initiative verfassungsrechtlich problematisch ist, lautet ein von Präsident Bush geförderter Gegenvorschlag, die Grenzen für Wahlkampfspenden auf ein realistisches Niveau anzuheben (1.000 US-Dollar als Spendenlimit aus dem Jahr 1971/72 entsprachen real im Jahr 2000 weniger als 300 US-Dollar) und zugleich Umgehungsversuche verschärft zu kontrollieren. Der U.S. Supreme Court hat durch seine Akzeptanz des FECA und seiner Ergänzungen signalisiert, dass gemäßigte Restriktionen der Wahlkampffinanzierung zulässig sein können.
- Reformen im Vorwahlprozess, um etwa durch regionale Zusammenlegung (*New England-*

primaries usw.) die vom Fundraising abhängige Position eines *front runners* abzuwerten, stellen hingegen politische Gegenmaßnahmen ohne unmittelbaren Eingriff in das Rechtsgefüge der Wahlkampffinanzierung dar.

- Eine Stärkung der politischen Parteien (etwa durch Aufwertung der *superdelegates*, die für den Bundesparteitag nicht durch die Vorwahlergebnisse bestimmt, sondern von Parteigremien nominiert werden) könnte gleichfalls auf indirektem Weg die Bedeutung privater Geldgeber reduzieren. Gegenwärtig beziehen die Hauptparteien (Demokraten und Republikaner) lediglich vergleichsweise geringe öffentliche Mittel für den Bundesparteitag, die im Jahr der Kongress- und Präsidentschaftswahlen 2000 jeweils rund 15 Millionen US-Dollar ausmachten. Angesichts der tatsächlichen Kosten dieser viertägigen Marathon-*Infomercials* besteht eine Abhängigkeit von zusätzlichen Fundraising-Erfolgen.
- Beschränkungen für PACs, die als Vertreter von Spezialinteressen sowohl Vorentscheidungen im (Vor-)Wahlkampf als auch den Regierungsprozess in Washington D. C. als Lobbyisten zu stark beeinflussen könnten, sind schließlich auch durch eine Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen (keine PACs von Einzelunternehmen usw.) möglich. Allerdings ist der freie Interessenwettbewerb ohne sichtbare Steuerungsinstanz – sondern mit einer unsichtbaren Hand als Selbstregulativ – Teil des US-amerikanischen Markt- und Politikverständnisses. Auch entspricht die Vorstellung von Kandidaten, die nicht selbständig Finanzmittel lukrieren können, sondern auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind, nicht dem US-Ideal von erfolgreichen, auf ihre persönlichen Fähigkeiten vertrauenden Politikern.

Das Grunddilemma ist, dass das System der Wahlkampffinanzierung ein qualitatives Element der Demokratie(-qualität) darstellt, während die gegenwärtigen und zukünftigen Gesetze sich zwangsläufig allein an quantitativen Messungen orientieren müssen, so dass gesetzliche Neuregelungen nicht zu einer vollständigen Problemlösung führen können.

Eine zentrale Ursache der Kostenexplosion und des Stellenwerts von *soft money* ist, dass sich seit den achtziger Jahren ein permanentes Wechselspiel zwischen Regierungspolitik und Wahlkampfführung (*permanent campaigning*) herausgebildet hat (Blumenthal 1982; Ornstein/Mann 2000). Flächendeckende Fernsehwerbung, exzessive Meinungsforschung, konsequentes Marketing usw. sind kostenintensiv und enden keineswegs nach dem Wahltag. Für die frühzeitige Sicherung der Wiederwahl (die kurzen Amtszeiten im Repräsentantenhaus bieten sich für *permanent campaigning* besonders an) und die Umsetzung von individuellen Politikvorhaben im Wahlkampfstil sowie die Stärkung der persönlichen Abgeordnetenposition im Kongress und im fragmentierten System der institutionellen Gewaltenteilung werden kostenaufwendige Dauerkampagnen geführt.

Zu unterscheiden ist dabei aber zwischen Dauerkampagnen von Kongressabgeordneten und des Präsidenten. Kongressabgeordnete verfolgen i. d. R. das Ziel ihrer Wiederwahl durch ständiges Fundraising usw. Politische Gegenmaßnahmen sind daher durch eine Reform des Wahlrechts und der Wahlkampffinanzierung denkbar. Präsidenten, nur einmalig zur Wiederwahl zugelassen, sehen ein medien- und kampagneorientiertes Politikverständnis hingegen als Instrument, um ihre Politikvorstellungen durchzusetzen. Ein solches Verhalten ist nicht durch formale Bestimmungen zur Regelung von Geldflüssen zu verhindern.

Unter demokratietheoretischen Prämissen kann der Geldfaktor des *permanent campaigning* als grundsätzliche Bedrohung der Demokratiequalität angesehen werden (King 1997; Heclo 2000, 1ff.), da es u. a. zur Unterminierung der Koalitionsbereitschaft zwischen Kongress und Präsident und im Kongress kommen kann. Zu hinterfragen ist auch das Qualifikationsprofil von Politikern, welche an ihrer Fundraising-Fähigkeit und nicht an ihrer inhaltlichen Kompetenz gemessen werden.

Parteien verlieren neuerlich an Bedeutung, weil sie ihre Koordinationsfunktion in geringem Ausmaß erfüllen können, sondern nur mehr als Plattformen zur Geldbeschaffung angesehen werden. Die Bereitstellung von mittelbaren

Spenden (*soft money*) durch die Parteien ist in einer Demokratie problematisch, weil keine Transparenz der finanziellen Hintergründe gegeben ist. Ein Verbot solcher Finanzierungsmodelle würde jedoch die Bedeutung der Parteien weiter reduzieren und Interessengruppen, welche im Graubereich des *issue advocacy* – d. h. durch die unmittelbare Platzierung von Medieninhalten zu für eine Dauerkampagne wichtigen Themen – agieren, einen noch höheren Stellenwert einräumen und die Themensetzungskompetenz der Politik verringern.

Eine Schlüsselfrage ist daher, inwiefern eine Reform der Wahlkampffinanzierung politische Parteien stärken und/oder schwächen wird (Mann 2001). Aus Sicht der Demokraten wird befürchtet, dass ein Verbot von *soft money* einen wahl(kampf-)strategischen Nachteil ergeben kann. Ein entsprechendes Gesetz würde Wahlkampfspenden an Parteien untersagen und daher Finanzierungsformen jenseits der Bundeswahlgesetze (*issue advocacy* usw.) fördern. Da aber dadurch unabhängige Interessengruppen zusätzlich an Bedeutung gewinnen und finanzstarke Gruppen tendenziell Kandidaten der Republikanischen Partei bevorzugen, erscheinen die Bedenken der Demokraten nicht gänzlich unberechtigt. Aus demokratietheoretischer Sicht wäre eine weitere Schwächung der Parteien fragwürdig. Diese leisten wenigstens zum Teil die Funktion der Aggregation öffentlicher Anliegen, die von „*special interest groups*“ bestenfalls als Mantel für ihre Lobbying-Strategien thematisiert werden.¹⁹

Die aktuelle Diskussion über eine grundlegenden Reform der Wahlkampffinanzierungspraxis in den USA konzentriert sich demzufolge im Kern auf die verstärkte Regulierung einer markanten Schwachstelle: Die Verwendung des *soft money*, d. h. von Spendensummen, die nach der Intention des Gesetzgebers für die Stärkung der Parteiorganisation auf einzelstaatlicher bzw. lokaler Ebene einzusetzen wären, für unmittelbare Wahlkampf- und Werbeausgaben. Es sollen ein wirksameres Verbot des *soft money*-Missbrauchs erreicht werden und gesetzliche Maßnahmen gegen die Proliferation von begleitenden Werbekampagnen finanzstarker Interessengruppen beschlossen werden, die sich zuneh-

mend offensiver in das offizielle Wahlkampf-geschehen einmischen (*outside campaigning*). Die diskutierten Maßnahmen könnten – so sie sich als verfassungskonform erweisen – einige besonders problematische Fehlentwicklungen der gegenwärtigen Finanzierungspraxis entschärfen.

Zwei weitere Ansatzpunkte zu einer grundlegenden Reform bleiben aber auch in der aktuellen Diskussion weitgehend ausgeblendet: die Einführung einer öffentlich-privaten Mischfinanzierung von Kongresswahlkämpfen und öffentlich subventionierte Gratissendezeiten in Rundfunk und Fernsehen in Verbindung mit strikten Begrenzungen der Werbeausgaben. Bedenkt man, dass in den USA im Wahljahr 2000 nur für den Kauf von Fernsehwerbezeiten das Fünffache der gesamten Wahlkampfausgaben für die deutsche Bundestagswahl 1998 ausgegeben wurde, hätten gesetzliche Maßnahmen, die bei den Ursachen der aktuellen Finanzierungsmalaise ansetzen, eine ungleich einschneidendere Reformtiefe, die aber – zumindest derzeit – vorhandene Reformbereitschaften und Reformkapazitäten überfordern.

ANMERKUNGEN

- 1 Personenbezogene Formulierungen verstehen sich in der geschlechtsneutralen Form. Aus inhaltlichen Gründen – siehe vor allem das Beispiel bislang ausschließlich männlicher US-Präsidentschaftskandidaten, aber auch überwiegend männlicher Kandidaten für andere staatliche Ämter – wurde jedoch in Einzelfällen auf eine entsprechende Schreibweise im Text verzichtet und die Form einer erklärenden Fußnote gewählt.
- 2 Für ein Verzeichnis von PACs und deren Finanzberichte vgl. Congressional Quarterly. Federal PACs Directory, Washington D. C. (mehrere Aufl.). Als detaillierte Informationsquelle siehe auch <http://www.opensecrets.org> des unabhängigen *Center for Responsive Politics (CRP)*.
- 3 494 U.S. 652 (1990).
- 4 424 U.S. 1 (1976).
- 5 Die Strategie des *Borrowing* verfolgten u.a. Bill Clinton im März 1992 vor dem vorwahlentscheidenden „*Super Tuesday*“ und das *Democratic National Committee (DNC)* 1996.

- 6 Als Quelle siehe u. a. <http://allpolitics.com/1998/02/10/thompson.report>.
- 7 518 U.S. 604 (1996).
- 8 Vgl. Time Magazine/CNN, 26.-28. September 1997 (n = 1.006; +/- 3%). In einer anderen Meinungsumfrage sprachen sich 60 Prozent für einen unabhängigen Untersuchungsbeamten und 33 Prozent für Ermittlungen des Justizministeriums aus, sieben Prozent hatten keine Meinung. Vgl. The Washington Post/ABC News, 9.-13. Oktober 1997 (n = 1.515; +/- 3%). Die Möglichkeit, für Verfahren, in denen gegen Regierungsmitglieder ermittelt wird bzw. diese in den Fall verwickelt sind, einen unabhängigen Untersuchungsbeamten einzusetzen wurde 1974 unter dem Eindruck des *Watergate*-Skandals – Präsident Nixon hatte die Entlassung des zuständigen Ermittlers angeordnet – geschaffen. Bis 1997 gab es 17 *Independent Counsels*, u. a. auch in der *Whitewater*-Affäre.
- 9 Republicans Expect to Double Democrats' Television Spending, in: The Washington Post, 11. Oktober 2000.
- 10 Vgl. The Internet Begins to Click As a Political Money Web, in: The Wall Street Journal, 19. Oktober 1999. Siehe auch Candidates Try Asking for Money via E-Mail, in: The New York Times, 15. Juli 1999, sowie Six Arguments for online fundraising, in: Slate, 19. Jänner 2000.
- 11 Vgl. Follow the Money Online, verfügbar unter <http://www.politicsonline.com/onlinefundraising/>.
- 12 CNN/USA Today/Gallup Poll, 20./21. Februar 2000, verfügbar unter <http://www.cnn.com> und <http://www.gallup.com>.
- 13 Quelle: Media Metrix. Die Daten sind verfügbar unter <http://www.mediametrix.com>.
- 14 Vgl. Consultants Pursue Promising Web of New Business, in: The Washington Post, 3. Mai 2000. Für *Web Portals* als Angebote der Kommunikationsindustrie für Wahlkämpfe siehe u.a. <http://www.voter.com>, <http://www.grassroots.com> oder <http://www.CampaignContribution.com>. Umstritten ist, inwiefern solche profitorientierte „Web-Firmen“ durch ihre Arbeit Wahlkampffinanzierungsgesetze verletzen.
- 15 Vgl. Cyber Gold Rush, in: Topeka Capital Journal, 19. Juli 1999.
- 16 How the Internet Could Save John McCain, in: Salon, 24. November 1999.
- 17 Als Quelle siehe <http://www.mediametrix.com/press/releases/20000928.jsp>.
- 18 120 S.Ct. 897.
- 19 Vgl. Do Wealthy Donors Subvert the Democratic Process, in: The CQ Researcher, 10 (12) 2000, S. 257-280.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alexander, Herbert E. (1992). *Financing Politics. Money Elections, and Political Reform*, Washington D. C.

- Alexander, Herbert E.* (2000). Election Finance, in: Richard Rose (Hg.): International Encyclopedia of Elections, Washington D. C., 77–82.
- Bartels, Larry M./Lynn Vavreck* (Hg.) (2000). Campaign Reform. Insights and Evidence, Ann Arbor.
- Blumenthal, Sidney* (1982). The Permanent Campaign, New York.
- Corrado, Anthony* (1992). Creative Campaigning. PACs and the Presidential Selection Process, Boulder.
- Corrado, Anthony* (1993). Paying for Presidents. Public Financing in National Elections, New York.
- Corrado, Anthony* (2000a). Campaign Finance Reform, New York.
- Corrado, Anthony* (2000b). Campaigns in Cyberspace. Toward a New Regulatory Approach. A Report of the Aspen Institute Communications and Society Program and the American Bar Association Standing Committee on Election Law, Washington D. C.
- Corrado, Anthony/Thomas E. Mann/Dan Ortiz/Trevor Potter/Frank Sorauf* (Hg.) (1997). Campaign Finance Reform. A Sourcebook, Washington D. C.
- Drew, Elisabeth* (2000). The Corruption of American Politics. What Went Wrong and Why, Woodstock.
- Filzmaier, Peter/Fritz Plasser* (2001). Wahlkampf um das Weiße Haus. Presidential Elections in den USA, Opladen.
- Heclo, Hugh* (1997). Campaigning and Governing. A Conspectus, in: Ornstein/Mann 2000, 1–37.
- Heinemann, Robert* (2000). The Constitution and Campaign Reform, in: The World & I, 3 (15), 46–51.
- King, Anthony* (1997). Running Scared. Why America's Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little, New York.
- Koole, Ruud A./Karl-Heinz Nassmacher* (2001): Political Finance in the United States, in: Karl-Heinz Nassmacher (Hg.): Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance, Baden-Baden, 34–52.
- Lewis, Charles* (2000). The Buying of the President 2000, New York.
- Mann, Thomas* (2001). Will Campaign Reform Hurt Political Parties?, in: Roll Call, March 26, 2001.
- Nassmacher, Karl-Heinz* (Hg.) (2001). Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance, Baden-Baden.
- Ornstein, Norman/Thomas E. Mann* (Hg.) (2000). The Permanent Campaign and Its Future, Washington D. C.
- Pinto-Duschinsky, Michael* (2002). Overview, in: International Idea (Hg.): Handbook of Finance and Funding of Political Parties, Stockholm (im Erscheinen).
- Potter, Trevor/Kirk J. Jowers* (2002). Election Law and the Internet, in: Anthony Corrado et al.: Campaign Finance Reform. A Sourcebook, Washington D. C. (Neuaufgabe im Erscheinen). Als Manuskript verfügbar unter <http://www.brookings.edu/gs/cf/sourcebk01/InternetChap.pdf>.
- Rosenberg, Liza* (1996). A Bag of Tricks. Loopholes in the Campaign Finance System, Washington D. C.
- Rozell, Mark J./Clyde Wilcox* (1999). Interest Groups in American Campaigns, Washington D. C.
- Sorauf, Frank* (1992). Inside Campaign Finance, Yale.
- Thompson, Joel A./Gary F. Moncrief* (1998). Campaign Finance in State Elections, Washington D. C.
- West, Darrell M.* (2000). Checkbook Democracy. How Money Corrupts Political Campaigns, Providence.
- West, Darrell M./Burdett Loomis* (1998). The Sound of Money. How Political Interest Get What They Want, New York.
- Wickel, Martin* (2001). Recht und Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 32 (3), 645–669.

AUTOREN

Peter FILZMAIER, geb. 1967, Leiter der Abteilung Politische Bildung am Institut für Interdisziplinäre Forschung und Fortbildung (IFF) und Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an den Universitäten Innsbruck und Wien. Forschungsschwerpunkte: Politisches System und Politik der USA, Neue Medien und Demokratie, Politische Bildung.

Fritz PLASSER, geb. 1948, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck und Leiter des Zentrums für angewandte Politikforschung in Wien. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Untersuchung des Wahlverhaltens und von Parteiensystemen, Massenmedien in politischen Kampagnen, Political Marketing.

Kontaktadresse: IFF – Politische Bildung/Institut für Politikwissenschaft, Universitätsstraße 15, 6020 Innsbruck; e-mail: peter.filzmaier@uibk.ac.at bzw. fritz.plasser@uibk.ac.at.